

Groupe d'études « Amiante »
Réunion du mardi 26 novembre 2013

Compte rendu analytique

Députés présents : M. le président Christian Hutin, M. William Dumas, Mme Joëlle Huillier

Députés représentés : M. Jean-Pierre Decool, Mme Christine Pires Beaune

Députés excusés : M. Damien Abad, Mme Pascale Boistard, M. Michel Liebgott, M. Christophe Priou

Le groupe d'études « Amiante » procède à l'audition de M. Pierre Ricordeau, inspecteur général des affaires sociales, qui a été chargé par le Gouvernement d'animer un groupe de travail technique en vue de préparer le rapport mentionné à l'article 90 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2013 :

« Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1^{er} juillet 2013, un rapport sur les modalités de création d'une nouvelle voie d'accès individuelle au dispositif de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante. Ce rapport présente la faisabilité d'une admission sur présomption d'exposition significative à partir d'un faisceau d'indices tels le secteur d'activité, la durée d'exposition, la période d'activité ou les conditions d'exercice. »

Début de la réunion à 17 heures 35.

M. Christian Hutin, président. Le rapport prévu à l'article 90 du dernier PLFSS a pris un peu de retard, mais c'est le résultat qui compte ! Les associations de victimes de l'amiante attendent un certain nombre d'évolutions dans les années à venir.

Monsieur Ricordeau, je vous remercie d'avoir accepté cette tâche : je suis conscient de l'importance du travail que vous effectuez et de la complexité de la problématique traitée – j'imagine que vous allez nous l'expliquer. Je vous donne la parole sans attendre.

M. Pierre Ricordeau. Nous sommes en train d'achever une contribution technique pour construire le rapport que le Gouvernement remettra au Parlement. Il ne s'agit pas à proprement parler d'un rapport de l'IGAS, mais plutôt des conclusions d'un groupe de travail administratif réunissant la direction de la sécurité sociale, la direction générale du travail et la direction des risques professionnels de la CNAM.

Cette contribution vise à faire le point sur le dispositif existant et à étudier la faisabilité de la création d'une voie d'accès individuelle au dispositif de la CAATA. Il m'a également été demandé d'examiner la possibilité de réformer éventuellement le dispositif actuel.

Ces travaux sont bien avancés mais ne sont pas tout à fait terminés : certaines études statistiques réalisées par le réseau de la CNAM sont en cours de finalisation. Par ailleurs, il conviendra de mener un certain nombre de travaux techniques complémentaires, en fonction des orientations que proposera le Gouvernement dans son rapport.

Je ne sais pas encore si le Gouvernement souhaitera rédiger son rapport directement sur la base de ces travaux techniques ou s'il préférera organiser au préalable un tour de table avec les partenaires sociaux, les associations de victimes et les parlementaires. Nous avons aujourd'hui un premier échange, que la ministre a souhaité. Selon l'option choisie par le Gouvernement, le calendrier pourra être un peu différent.

1. Éléments de contexte

Nous avons commencé par un balayage technique assez large du dispositif actuel :

- Environ 26 000 personnes perçoivent aujourd'hui une allocation.
- Depuis sa création, le dispositif a couvert quelque 80 000 bénéficiaires.
- Le flux d'entrée actuel est légèrement inférieur à 5 000 personnes par an.
- Plusieurs voies d'entrée sont ouvertes : la liste 1, la liste 2 pour certains métiers des entreprises de construction et réparation navales, et la voie individuelle pour les travailleurs atteints d'une maladie professionnelle. La liste 1 est la voie d'entrée d'un peu plus de 50 % des bénéficiaires depuis la création du dispositif, et de plus de 60 % ces dernières années.
- Depuis 2008, le nombre de bénéficiaires de l'allocation commence à baisser, c'est-à-dire que le nombre de sorties du dispositif est supérieur au nombre d'entrées.
- Depuis sa création, le dispositif a coûté en moyenne 700 millions d'euros par an ; la dépense est un peu plus élevée ces dernières années. Le fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante est financé quasiment exclusivement par la branche AT-MP de la Sécurité sociale, à hauteur de 890 millions d'euros ces dernières années ; une petite part du financement du fonds provient d'une fraction des recettes générées par les taxes sur les tabacs.

Il s'agit d'une allocation de bon niveau si l'on considère son montant, mais aussi son régime social et fiscal, puisqu'elle bénéficie d'une exonération de l'impôt sur le revenu et de dispositions relativement favorables en matière d'assujettissement à la CSG : c'est le régime des retraités qui s'applique, avec des taux différenciés voire une exonération de contribution. Pour les allocataires dont le salaire de référence se situe au plafond de la Sécurité sociale et qui bénéficient entièrement des exonérations fiscales et sociales, le taux de remplacement avoisine 90 %. Si le salaire de référence est supérieur au plafond de la Sécurité sociale, le taux de remplacement baisse ; en deçà du plafond, le taux peut être légèrement supérieur à 90 %.

Le dispositif bénéficie également d'une jurisprudence relativement favorable, s'agissant notamment de la prise en compte des congés maladie dans la durée d'exposition. Par ailleurs, la Cour de cassation reconnaît désormais l'existence d'un préjudice d'anxiété pour tout bénéficiaire de l'ACAATA.

Eu égard à l'évolution générale constatée du système de retraites, le dispositif de la CAATA a été préservé. L'âge de départ en retraite a été conservé : les travailleurs remplissant les conditions de durée applicables avant la réforme de 2010 peuvent toujours partir à 60 ans.

La CAATA n'est pas le seul dispositif mis en place en matière d'amiante : il faut également citer le dispositif des maladies professionnelles et celui du FIVA, tous deux financés entre 90 % et 100 % par la branche AT-MP. La dotation de la branche AT-MP au FIVA se situe autour de 300 millions d'euros par an. Environ 40 % des dépenses annuelles de rentes et d'indemnités journalières dues au titre de maladies professionnelles sont liées à l'amiante. Si l'on ajoute les dotations versées au FIVA et au FCAATA, environ 62 % des dépenses de la branche AT-MP relatives aux maladies professionnelles, hors prestations en nature, sont donc liées à l'amiante.

2. Étude de faisabilité de l'ouverture d'une voie d'accès individuelle

Il existe déjà une voie individuelle d'accès au dispositif pour les travailleurs atteints d'une maladie professionnelle. En revanche, les personnes non-atteintes d'une maladie professionnelle ne peuvent pas accéder au FCAATA si elles ne sont pas salariées d'un établissement figurant sur la liste 1 ou la liste 2. Nous avons donc examiné la possibilité d'élargir l'accès au dispositif, en termes de coûts comme en termes de gestion administrative des dossiers.

S'agissant des coûts, l'exercice est compliqué dans la mesure où nous ne connaissons pas le nombre de bénéficiaires potentiels. Nous disposons de données relatives à l'exposition professionnelle provenant de l'INVS : elles sont très élevées. Des éléments sans doute plus proches de la réalité ont été tirés d'expérimentations réalisées dans le cadre d'un suivi post-professionnel, auxquels ont participé des retraités du régime général de générations différentes. Cependant, ces études ont porté sur des jeunes retraités ; or l'ouverture potentielle d'une voie d'accès individuelle concerne des personnes ayant 50 ans aujourd'hui, donc moins exposées professionnellement à l'amiante. Il a donc été nécessaire d'émettre des hypothèses sur l'effet générationnel.

Nous avons ainsi estimé que le nombre de nouveaux bénéficiaires du dispositif pourrait être compris entre 5 000 et 10 000 personnes par génération, c'est-à-dire par année. A été exclue de cette fourchette la population bénéficiant déjà de la CAATA.

À ce nombre important de bénéficiaires s'ajoute une autre difficulté : potentiellement, lors de l'ouverture éventuelle d'un tel dispositif, dix générations pourront entrer dans le dispositif au même moment, puisqu'elles auront alors entre 50 et 60 ans et rempliront donc les conditions d'âge pour en bénéficier. Évidemment, les 5 000 à 10 000 personnes de ces dix générations n'entreront pas en même temps dans le dispositif, puisque l'âge d'entrée dépend de la durée d'exposition professionnelle ; cependant, en extrapolant les données relatives à la durée d'exposition professionnelle des bénéficiaires actuels de la CAATA, on estime que quatre fois 5 000 à 10 000 personnes – soit 20 000 à 40 000 personnes – entreront dans le dispositif la première année.

Sur ces bases, le coût de l'éventuelle ouverture d'une voie d'accès individuelle serait très élevé, puisqu'il serait compris entre 600 millions et 1,2 milliard d'euros par an dans un premier temps. Après une montée en charge du dispositif, celui-ci pourra coûter entre 900 millions et 1,7 milliard d'euros chaque année. Il s'agit cependant d'un ordre de grandeur qu'il faut considérer avec une grande prudence.

Dans ces conditions, nous avons examiné l'impact que des conditions d'admission plus strictes dans le dispositif de la CAATA pourraient avoir sur le nombre d'allocataires et le coût financier. Nous avons notamment testé l'instauration d'une condition minimale de dix années d'exposition professionnelle à l'amiante, qui n'existe pas aujourd'hui – cette référence est pertinente car elle a été utilisée dans le dispositif italien de pré-retraite et dans l'un des deux tableaux de maladies professionnelles amiante. Nous avons également testé une modification de l'âge minimal pour bénéficier de la CAATA, qui pourrait être fixé à 55 ans, contre 50 ans aujourd'hui si le travailleur a subi une exposition à l'amiante pendant trente ans. La mise en place de ces conditions restrictives entraînerait une réduction assez sensible des coûts, lesquels restent néanmoins significatifs : 10 000 à 20 000 nouveaux bénéficiaires entreraient dans le dispositif la première année, pour un coût initial de 350 à 700 millions d'euros, qui atteindrait par la suite près de 1 milliard d'euros par an dans l'hypothèse haute.

S'agissant de la gestion administrative, cette réforme serait également compliquée. Le nombre de demandes potentielles est relativement élevé. Les expériences de suivi post-professionnel permettent d'envisager un dispositif en deux étapes : après un premier tri des demandes à partir de l'analyse rapide et automatique d'un questionnaire sur l'exposition professionnelle, une expertise technique serait menée par des ingénieurs du travail qui vérifieraient la cohérence du dossier. Sur cette base, une commission accorderait l'allocation. Cependant, nous aurons affaire à des périodes d'exposition professionnelle parfois anciennes, pour lesquelles il n'existera pas d'éléments de preuve. Potentiellement, le système serait donc essentiellement déclaratif, même si l'expertise pourra permettre de vérifier la cohérence des dossiers.

Dans l'hypothèse où aucune condition restrictive ne serait mise en place, on considère que 100 000 à 200 000 demandes seraient déposées la première année, pour 20 000 à 40 000 personnes entrant réellement dans le dispositif. Cela impliquerait la mise en place d'un système de gestion extrêmement lourd, allant de l'exploitation des questionnaires et des expertises à la décision en commission.

Par ailleurs, les éléments déclaratifs pourraient s'opposer aux expertises sans qu'aucun document ne permette de trancher clairement. Dans ces conditions, le dispositif susciterait potentiellement de nombreuses réclamations et des contentieux, lesquels seront d'autant plus complexes que les situations ne seront pas toutes noires ou toutes blanches.

Le sujet est classique en matière d'allocations : soit nous mettons en place une gestion assez lâche, et le nombre d'allocations accordées sera potentiellement très élevé, soit nous voulons éviter les risques de fraude – on ne peut pas exclure ce genre de comportement, même si je l'évoque avec beaucoup de prudence –, et nous serons confrontés à un système de gestion extrêmement lourd et complexe.

Pour résumer, cette procédure concernerait beaucoup de monde et serait fondée sur des éléments déclaratifs nécessitant de reconstituer des carrières professionnelles sur de très longues périodes sans éléments probants : elle risquerait donc d'être très conflictuelle.

3. Élargissements et restrictions éventuels du dispositif actuel

Le dispositif actuel de la CAATA se caractérise par un champ d'application limité, avec toutes les insuffisances que cela implique : certaines personnes ont été exposées professionnellement à l'amiante mais ne peuvent pas entrer dans le dispositif. Nous avons donc réfléchi aux mesures d'équité qui pourraient être instaurées au sein même de ce champ plus réduit, mais qui est celui visé par le législateur. Certaines évolutions peuvent être envisagées, sous réserve de travaux complémentaires.

Nous pensons en particulier à la situation des salariés des sous-traitants, qui n'ont pas accès au dispositif alors même qu'ils ont travaillé dans des établissements figurant sur les listes 1 ou 2. Nous serions confrontés aux mêmes difficultés que celles que je viens d'évoquer : les éléments de preuve n'existent pas systématiquement. Il s'agit cependant d'une voie qui pourrait être explorée.

Nous nous sommes également penchés sur la condition d'activité significative, nécessaire pour l'inscription d'un établissement sur la liste. Cette condition est parfois mise à mal par la jurisprudence : des ajustements pourraient probablement être effectués. Cependant, des travaux techniques sont nécessaires pour traiter ce sujet.

fait à l'époque, c'est parce que l'on avait considéré qu'il serait très compliqué et très long de mettre en place un examen individuel des demandes. On a donc présumé que tous les salariés d'un établissement listé étaient exposés à l'amiante, ce qui leur ouvrait droit au dispositif. La voie d'accès collective a été préférée car elle était plus simple en gestion : on avait bien conscience que, même dans ces établissements limitativement énumérés, il serait très difficile de reconstituer l'ensemble des carrières.

Aujourd'hui, nous savons par exemple que beaucoup de travailleurs du secteur du BTP, salariés de tout petits établissements, ont pu être exposés professionnellement à l'amiante. Or il est nécessaire de reconstituer leur carrière sur une longue période, car le dispositif actuel impose de calculer précisément la durée d'exposition, de laquelle dépend le droit à pré-retraite. Il ne s'agit donc pas de démontrer simplement qu'il y a eu une exposition professionnelle, mais bien d'en calculer la durée. Pour un certain nombre de salariés, on retrouvera sans doute des éléments, et l'entreprise pourra faire des attestations. Mais pour beaucoup d'autres, on ne disposera pas de pièces probantes, car le salarié lui-même ne les aura pas : aucune mention ne se trouvera sur ses bulletins de salaire, tandis que les fiches d'exposition, pourtant rendues obligatoires à partir d'une certaine date, n'auront pas été systématiquement transmises par les employeurs. Dans ces conditions, de nombreux éléments du dossier seront uniquement déclaratifs : comment apprécier des attestations, des témoignages ?

En termes de gestion, en l'absence de tâches liées à des procédures contentieuses ou pré-contentieuses, nous avons estimé qu'entre 300 et 600 ETP seraient nécessaires la première année – si tout se passe bien, car nous n'avons pas fait d'hypothèse sur le taux de réclamations, de contestations, voire de contentieux. Or ce sujet est potentiellement très propice au contentieux : la plupart du temps, on opposera une déclaration à une expertise, et il sera probablement difficile de déterminer qui a raison !

Certes, nous pourrions assortir la création d'une voie d'accès individuelle de conditions plus restrictives que j'ai déjà évoquées – dix années d'exposition minimale, départ en pré-retraite à partir de 55 ans –, mais notre direction des affaires juridiques estime qu'il ne sera pas possible, au regard du principe d'égalité, de différencier sensiblement les conditions d'ouverture de droits à la voie collective et à la voie individuelle. Autrement dit, les conditions plus restrictives devraient également être appliquées à la voie d'accès collective.

Mme Joëlle Huillier. Si cette procédure d'accès individuel devait être mise en place, les CARSAT seraient-elles en première ligne ?

M. Pierre Ricordeau. Probablement. Dans le dispositif que nous avons imaginé, une commission serait créée au sein des CARSAT. Cependant, les profils métiers dont nous aurions besoin pour ces expertises ne sont pas exactement ceux que l'on retrouve aujourd'hui dans les CARSAT. Celles-ci devraient peut-être recruter des agents ayant les compétences appropriées...

Mme Joëlle Huillier. Il existe des ingénieurs et des contrôleurs dans les CARSAT !

M. Pierre Ricordeau. Nous pourrions aussi imaginer un dispositif en partie externalisé, reposant sur des organismes agréés par les CARSAT, par exemple. Mais la décision elle-même resterait bien sûr du ressort d'une commission constituée au sein des CARSAT.

Mais la recherche d'équité devrait aussi pousser à travailler sur les conditions d'accès. Autant le dispositif du FCAATA ne couvre pas l'ensemble des travailleurs exposés à l'amiante, autant certains salariés d'un établissement listé peuvent bénéficier du système alors même que leur activité professionnelle ne les a pas forcément mis en contact avec l'amiante. Nous avons donc examiné la possibilité d'ajouter une condition de métier – elle existe déjà pour la liste 2, mais pas pour la liste 1. Des études sur échantillons sont en cours : il s'agit, par exemple, de classer les métiers techniques d'un côté, les métiers administratifs et commerciaux de l'autre...

M. Christian Hutin, président. Les secrétaires de direction, par exemple.

M. Pierre Ricordeau. En effet. On estime aujourd'hui qu'entre 12 % et 15 % d'allocataires entrent chaque année dans le dispositif de la CAATA avec des métiers administratifs ou commerciaux. Dans ces conditions, faut-il ajouter au dispositif existant une condition de métier ? Il ne s'agirait pas forcément d'une condition positive, car il serait peut-être compliqué et vain de lister tous les métiers exposant à l'amiante : nous pensons donc plutôt à une liste négative de métiers qui, *a priori*, n'exposeraient pas les salariés à l'amiante et les excluraient donc du dispositif de la CAATA. Nous pourrions alors, le cas échéant, mettre en place une procédure permettant à un salarié de prouver que, même s'il a exercé un métier administratif ou commercial, il a tout de même été exposé à l'amiante.

Nous avons aussi abordé la question des périodes d'exposition. Faut-il tenir compte de la même façon des périodes d'exposition antérieures à 1997 et des périodes postérieures à cette date, à laquelle des mesures de protection obligatoires ont été mises en place ? Le ratio « un an de pré-retraite pour trois ans d'exposition » doit-il être appliqué de la même façon avant et après 1997 ?

En outre, pour environ un quart des établissements aujourd'hui listés – plutôt sur la liste 2 que sur la liste 1, d'ailleurs –, l'arrêté d'inscription ne fixe aucune limite quant à la période d'exposition ouvrant droit à la CAATA. Ainsi, le fait d'être salarié de l'un de ces établissements en 2013 ouvre droit à la pré-retraite au titre de l'année 2013.

Or le projet de loi sur les retraites actuellement en discussion au Parlement ouvrira, à partir de 2015, des droits au titre du nouveau compte de prévention de la pénibilité, y compris sur l'exposition professionnelle à l'amiante. Au vu de ce nouveau dispositif, serait-il pertinent de continuer à comptabiliser au titre de la CAATA les périodes d'exposition postérieures à l'année 2014 ?

Ce travail technique, qui n'est pas tout à fait terminé, pourra permettre au Gouvernement de construire plusieurs scénarios. La position du Gouvernement ne me semble pas encore établie. Toutefois, cette analyse technique montre que l'ouverture d'une voie d'accès individuelle est vraiment compliquée, tant financièrement qu'en termes de gestion.

Questions

M. William Dumas. Vous avez dit plusieurs fois que la reconstitution des carrières serait très difficile. Il existe pourtant des établissements où ce ne sera pas le cas !

M. Pierre Ricordeau. Les établissements les plus concernés par l'exposition à l'amiante, dans lesquels la reconstitution est sans doute la plus facile, sont déjà traités par le dispositif actuel. D'ailleurs, même pour ces établissements, si le choix d'une voie d'accès collective au FCAATA a été

M. Christian Hutin, président. Merci, monsieur Ricordeau, pour la qualité de ce pré-rapport technique qui dresse un état des lieux très intéressant. Depuis que ce dispositif existe, peu de gens savent exactement comment il fonctionne !

Suite à mon amendement de l'année dernière, une volonté unanime s'est dégagée, dans l'hémicycle, pour garantir une forme d'équité aux victimes qui ont été laissées de côté. Priorité devrait être donnée aux sous-traitants, qui subissent une inégalité criante, et aux intérimaires.

M. Pierre Ricordeau. On m'a expliqué que les intérimaires pouvaient avoir droit au dispositif actuel. Une lettre ministérielle a été envoyée, il y a déjà un certain temps, afin d'interpréter les textes dans le sens d'une inclusion des intérimaires, mais pas des sous-traitants. En effet, la question de la preuve est un peu plus compliquée pour les sous-traitants que pour les intérimaires.

M. Christian Hutin, président. Pour les intérimaires, il s'agit essentiellement d'un problème d'information, en raison notamment du grand nombre d'employeurs concernés. Peut-être pourriez-vous intégrer cette question à votre étude.

En revanche, l'inclusion des sous-traitants dans le dispositif de la CAATA est bel et bien une priorité. Le législateur est conscient du coût d'une telle mesure : c'est une question de volonté politique, dans un contexte économique assez contraint.

L'intégration de l'exposition à l'amiante dans le « compte pénibilité » créé par la future loi sur les retraites est aussi une piste de réflexion intéressante. Nous pourrions imaginer une notion de « pénibilité majorée ».

M. Pierre Ricordeau. À partir de 2015 se posera une question de cohérence : le dispositif de la CAATA et le « compte pénibilité » joueront-ils concurremment ? Je ne me prononce pas sur la question d'une pénibilité majorée ; cependant, nous parlons de périodes postérieures au 1^{er} janvier 2015, pour lesquelles les conditions d'exposition ne seront pas les mêmes qu'avant 1997.

M. Christian Hutin, président. Cela concernera en effet beaucoup moins de monde !

Dans le cadre du PLFSS 2014, un amendement a été déposé par les députés écologistes concernant les travailleurs du secteur du désamiantage. A-t-on une idée du nombre de maladies professionnelles que cette activité a pu engendrer, bien qu'elle soit récente ?

M. Pierre Ricordeau. Je ne dispose pas de cette information, mais je contacterai la CNAM à ce sujet. Cependant, nous parlons d'une activité nouvelle : il s'agit donc probablement de maladies qui, si elles interviennent, se déclencheront plus tard.

M. Christian Hutin, président. Je ne suis d'ailleurs pas certain que ces entreprises figurent sur la liste de la CAATA. Pourtant, elles se développent et sont parmi les plus exposées à l'amiante !

M. Pierre Ricordeau. Mais elles figurent sur la liste des maladies professionnelles. Pour l'avenir, je crois que ce sujet devrait entrer dans le champ du « compte pénibilité ».

M. Christian Hutin, président. Une fois que votre rapport sera terminé – je constate qu'il est déjà bien avancé ! –, il sera indispensable d'organiser un tour de table avec l'ensemble des

associations, afin qu'elles puissent s'imprégner de ces éléments. Le coût de l'ouverture d'une deuxième voie est beaucoup plus important que ce que nous imaginions tous !

M. Pierre Ricordeau. D'autant que nos hypothèses ont été établies sur la base d'expérimentations de suivi post-professionnel assez précises. Nous avons procédé à une forte réduction pour tenir compte du fait que nous aurons affaire à des générations plus jeunes, beaucoup moins touchées, mais nous restons très en-deçà des données de l'INVS sur l'exposition professionnelle. Ces estimations sont bien sûr critiquables, mais elles ne me semblent pas surestimées. Est-ce que toutes les personnes éligibles demanderaient à bénéficier de la CAATA ? C'est une autre question.

M. Christian Hutin, président. Acceptez-vous de réaliser une étude plus spécifique sur les sous-traitants ? Ce serait déjà une avancée !

M. Pierre Ricordeau. C'est effectivement un sujet important. Nous étudierons comment il serait possible, en gestion, de traiter la situation des sous-traitants.

M. Christian Hutin, président. Il conviendrait également d'améliorer l'information à destination des intérimaires.

Merci et bravo, monsieur Ricordeau !

Fin de la réunion à 18 heures 35.